



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.2.2006
COM(2006)44 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL,
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**concernant une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour
promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail**

OBJECTIF DE LA COMMUNICATION

Le Conseil européen de mars 2005 a relancé la stratégie de Lisbonne en se concentrant sur la croissance et l'emploi pour contribuer à la cohésion sociale. S'il est vrai que la stratégie européenne pour l'emploi joue un rôle moteur dans la réalisation des objectifs en matière d'emploi fixés par la stratégie de Lisbonne, une plus grande cohésion sociale constitue également un élément clé pour la réussite de cette stratégie. Inversement, la réussite de la stratégie européenne pour l'emploi est essentielle pour atteindre une plus grande cohésion sociale¹.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est au centre des préoccupations de l'Union européenne et de ses États membres. Lors du lancement de la stratégie de Lisbonne en mars 2000, le Conseil a invité les États membres et la Commission européenne à prendre des mesures devant exercer un effet décisif sur l'élimination de la pauvreté à l'horizon 2010. Les États membres ont manifesté une forte détermination politique et de nombreuses actions ont été entreprises, tant à l'échelon de l'Union que sur le plan national. Néanmoins, la lutte contre la pauvreté et l'insertion des personnes exclues du marché du travail demeurent un véritable défi pour l'Union européenne élargie. Les objectifs de la stratégie révisée de Lisbonne ne pourront être réalisés si nous continuons de «gaspiller» une grande partie de notre ressource la plus précieuse: le capital humain.

De vastes politiques d'aide sociale sont en place dans la plupart des États membres et des politiques d'activation sont mises en œuvre afin de ramener sur le marché du travail ceux qui en sont exclus, mais il subsiste néanmoins un important «noyau dur» de personnes qui ont peu de chance de trouver un emploi et qui, pour cette raison, restent très exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Pour les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, les régimes de revenu minimum (RM) sont parfois le seul rempart contre l'extrême pauvreté; néanmoins, tout en remplissant cette fonction indispensable, les régimes de RM doivent également promouvoir l'insertion professionnelle des personnes pouvant travailler. Le principal défi est donc de s'assurer que les systèmes de protection sociale contribuent efficacement à mobiliser les personnes capables de travailler, tout en parvenant plus largement à garantir un niveau de vie décent à ceux qui sont ou resteront en marge du marché du travail.

La présente communication poursuit donc un double objectif:

- d'abord, faire le bilan des progrès accomplis dans l'Union élargie sur la voie d'un meilleur accès au marché du travail pour les personnes qui en sont exclues (partie 1);
- ensuite, à partir de ce bilan, lancer une consultation publique sur les orientations possibles d'une action à l'échelon de l'Union en vue de promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail (partie 2). Cette consultation se fonde sur l'article 138 du traité.

¹ Voir les «lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2005-2008)», JO L 205 du 6.8.2005, p. 21.

- La présente communication fait suite au nouvel agenda social pour la période 2005-2010, qui a confirmé que la Commission lancerait une initiative communautaire concernant les régimes de revenu minimum et l’insertion des personnes exclues du marché du travail, après application des procédures d’évaluation d’impact qui s’imposent. Elle vise également à répondre aux préoccupations exprimées régulièrement par le Parlement européen lors de l’examen de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

1. LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL: UN DÉFI CONSTANT POUR L'UNION

1.1. Action menée à l'échelon des États membres

Les États membres de l'Union se sont dotés de régimes de protection sociale très élaborés devant procurer une assurance contre les risques sociaux comme la maladie et le chômage et prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans le droit fil du changement stratégique opéré au cours des années 90 au niveau communautaire sur la voie de systèmes actifs, les régimes d'aide au revenu ont été soumis de plus en plus à des critères d'activation afin de réduire les facteurs décourageant le travail rémunéré et d'éviter les trappes de pauvreté². La cohérence entre les régimes d'aide au revenu et les politiques d'activation s'est ainsi renforcée. Dans nombre d'États membres, il faut désormais, pour avoir droit à des prestations, rechercher activement un emploi, être disponible pour travailler ou suivre des formations. Dans certains cas, ces conditions sont énoncées dans un contrat individuel définissant les modalités d'un parcours de réinsertion professionnelle que le bénéficiaire est tenu de suivre. Un nombre croissant de pays améliorent actuellement leurs mesures d'encouragement financières dans le but de renforcer l'incitation au travail. Par exemple, des crédits d'impôt sont offerts aux travailleurs occupant des emplois faiblement rémunérés comme revenu complémentaire subordonné à l'occupation d'un tel emploi et, au seuil où les allocations auraient normalement été supprimées, les paiements sont maintenant diminués progressivement de manière à ne pas décourager l'effort de travail. En outre, des mesures spéciales ont été élaborées et mises en place afin de favoriser l'insertion sociale des personnes défavorisées en leur facilitant l'accès aux services et biens de base, comme les soins de santé, les services de garde d'enfants, un logement décent ou même l'alimentation (dans les cas les plus extrêmes de privation matérielle).

À cette fin, les États membres de l'Union ont généralement mis en place divers régimes de RM afin de compenser la différence entre le revenu personnel et familial –produit du travail ou autres prestations sociales–, d'une part, et le minimum garanti, d'autre part. On peut relever plusieurs caractéristiques communes à ces régimes:

- ils pourvoient aux besoins fondamentaux à hauteur d'un niveau de vie minimum, en apportant une aide aux bénéficiaires et à leurs ayants droit dans l'absence de toute autre source de soutien financier;
- ils ont un caractère non contributif et sont financés par la fiscalité;
- la plupart ne sont assortis d'aucune limite de temps, même s'ils sont censés être temporaires;
- ils exigent que les bénéficiaires qui en sont capables se tiennent disponibles pour travailler;

² La stratégie européenne pour l'emploi a joué un rôle clé dans ce changement de politique. À la suite de la révision de la stratégie de Lisbonne et de l'adoption de lignes directrices intégrées, les États membres sont maintenant appelés à exécuter toute une gamme de mesures visant à «assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives» (ligne directrice n° 19).

- ils sont assortis de conditions de ressources et laissent une certaine marge d'appréciation aux autorités;
- l'éligibilité est conditionnée par l'âge et par une durée minimale de résidence;
- les prestations dépendent habituellement de la situation de ménage de la famille et sont souvent associées à d'autres prestations sociales (logement, chauffage, allocations pour enfants).

Au sein de ce cadre commun, des régimes de RM très divers sont en place dans les différents États membres de l'Union. Ils se différencient par le niveau des prestations, le degré de décentralisation du dispositif d'exécution, la marge d'appréciation permise pour l'interprétation des règles légales, les critères de résidence, ainsi que l'équilibre entre une approche universelle et une approche fondée sur des catégories sociales. Une autre différence importante concerne la mesure dans laquelle l'aide au revenu de base est liée à d'autres composantes de l'action publique, comme les politiques du marché du travail et l'accès aux services. Tous accomplissent cependant, avec des degrés divers de réussite, une tâche essentielle pour le bon fonctionnement de la société et du marché du travail.

Il faut reconnaître clairement les bons résultats des systèmes de protection sociale: sans ces derniers, le risque de pauvreté aurait atteint des niveaux insoutenables dans la plupart des États membres et à l'échelle de l'Union. En l'absence de transferts sociaux³ (à l'exclusion des retraites), le taux de risque de pauvreté dans les États membres de l'UE-25 en 2003, sur la base de chiffres provisoires⁴, aurait été de 25%, soit 9 points de pourcentage de plus que le risque de pauvreté réel. La situation d'ensemble, sous l'angle de la pauvreté et de l'accès au travail des plus vulnérables, reste cependant extrêmement préoccupante. En 2003, 16% de la population de l'UE-25 (environ 72 millions de personnes) étaient exposés à un risque de pauvreté financière⁵. Ces chiffres montrent à quel point il est difficile d'avancer dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion: depuis 1997, date à laquelle ces enquêtes ont commencé, plus de la moitié de la part de la population menacée de pauvreté a en effet vécu constamment (c'est-à-dire trois années sur les quatre dernières) avec un revenu relatif faible⁶. Disposer d'un revenu inférieur au seuil conventionnel n'est en soi une condition ni nécessaire ni suffisante pour être en situation de pauvreté, mais il n'en reste pas moins que le risque de *pauvreté relative* entraîne un accès limité aux biens et aux services considérés comme nécessaires à une participation pleine à la vie de la société. Le risque de tomber sous le seuil de risque de pauvreté est plus élevé pour les sans-emploi, les inactifs, les parents isolés, les personnes handicapées et les malades chroniques. Un nombre indéterminé de personnes risque donc de

³ Étant donné l'absence de données comparables en 2003 pour des pays représentant plus de 75% de la population de l'UE-25, Eurostat ne publie pas ces statistiques au niveau de l'EU-25. Les valeurs suggérées de taux de risque de pauvreté avant et après transfert (respectivement 25% et 16%) sont toutefois similaires à celles de la dernière année pour laquelle les chiffres sont actuellement calculés et publiés (année 2001): respectivement 24% et 15%. Au niveau des statistiques démographiques, la population de l'UE-25 étant d'environ 452,5 millions de personnes, 68 millions de personnes étaient estimées être exposées à ce risque.

⁴ Y compris toutes les formes d'aide sociale, les allocations familiales et les prestations de chômage, mais à l'exclusion des retraites.

⁵ Pourcentage de la population vivant dans un ménage dont le revenu équivalent est inférieur à 60% de la médiane nationale. Vu le caractère conventionnel du seuil retenu, cet indicateur est généralement appelé mesure du *risque de pauvreté*.

⁶ L'an 2000 est la dernière année pour laquelle des chiffres comparables existent au niveau de l'UE-15 (et non pas UE-25) ; le taux s'y élevait alors à 9%.

subir des formes graves de privation et d'exclusion sociale, comme l'absence de domicile fixe, la toxicomanie, l'alcoolisme, la privation des soins de santé de base et l'illettrisme, aggravées dans certains cas par la discrimination ethnique et/ou le fait d'habiter dans une zone cumulant différents inconvénients. En 2003, l'UE-25 comptait environ 31,7 millions de personnes, soit 8,5% de sa population en âge de travailler (15-64 ans), qui pouvaient être considérées comme exclues du marché du travail. Ce chiffre comprend à la fois les chômeurs de longue durée et les inactifs, soit découragés après des échecs répétés dans leur recherche d'un emploi, soit désireux de travailler, mais incapables de trouver du travail, pour des raisons diverses: handicap ou maladie chronique, manque de qualifications de base, discrimination et/ou responsabilités familiales.

1.2. Action menée à l'échelon communautaire

En 1992, le Conseil a adopté deux recommandations, fixant pour objectif commun la garantie d'un niveau minimal de ressources et énonçant les principes et lignes directrices permettant d'atteindre cet objectif⁷. Selon les conclusions d'un rapport présenté par la Commission en 1999⁸, ces recommandations ont aidé à structurer et à encourager le débat entre les États membres sur le rôle et l'évolution des régimes de RM, favorisé la convergence des différents régimes nationaux, et jeté les bases d'une coopération européenne plus systématique dans la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

En 2000, le Conseil européen de Nice a adopté, pour la mise en pratique de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le domaine de l'inclusion sociale, des objectifs communs intégrant les objectifs énoncés dans les recommandations. Le premier rapport conjoint, adopté en mars 2002, a abouti à la conclusion que treize des quinze États membres avaient mis au point une politique d'aide sociale universelle visant à garantir à tous les résidents légaux un revenu minimal. Le deuxième rapport conjoint (de mars 2004), ainsi que le rapport sur l'inclusion sociale analysant les plans d'action nationaux (PAN) des 10 nouveaux États membres⁹, ont mis en lumière le souci d'éliminer autant que possible des régimes de RM¹⁰ les facteurs décourageant l'activité professionnelle; ils ont également constaté des réformes visant à revoir les règles d'éligibilité et à mettre en place des parcours de réinsertion professionnelle individualisés. Par ailleurs, certains États membres ont augmenté ou maintenu le niveau du RM en chiffres réels par la détermination de cibles ou l'adoption de quelque forme d'indexation, compte tenu du fait que les prestations étaient souvent reconnues comme assez peu élevées ou ne profitant pas à d'importants segments de la population dépourvus d'autre revenu.

À la suite de la révision de la stratégie de Lisbonne et de l'attention renouvelée portée à l'emploi et à la croissance, il a été convenu que la MOC continuerait d'être appliquée en

⁷ Recommandations 92/442/CEE du 27 juillet 1992 et 92/441/CEE du 24 juin 1992, respectivement.

⁸ COM(1998)774 du 25 janvier 1999.

⁹ Commission européenne (2005): "*Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States*" [Rapport sur l'inclusion sociale 2005. Analyse des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale (2004-2006) présentés par les 10 nouveaux États membres]. Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Luxembourg, février, 193 pp.

¹⁰ Le rapport conjoint 2004 soulignait également le défi de «lier les régimes d'aide au revenu aux programmes visant à améliorer l'accès des personnes au marché du travail et à mettre fin à la dépendance à long terme». Il recommandait également un choix soigneux des programmes de fiscalité, d'aide au revenu et de salaire minimum afin de s'assurer que le travail soit suffisamment rémunérateur pour sortir les personnes de la pauvreté (p. 36).

matière d'inclusion sociale et de protection sociale et qu'elle serait en particulier prise en considération dans les rapports relatifs à la stratégie de Lisbonne. Les nouvelles lignes directrices pour l'emploi¹¹ – faisant partie de l'ensemble de lignes directrices intégrées pour 2005-2008 – abordent le problème de l'insertion des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi en encourageant les États membres à prévoir des incitations au travail pour renforcer les mesures préventives et actives du marché du travail, notamment au moyen de l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, la mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion sur le marché du travail des personnes défavorisées et pour contribuer à la cohésion sociale et territoriale et à l'éradication de la pauvreté (ligne directrice n° 19). De plus, cette ligne directrice propose d'adapter en permanence les systèmes de prélèvements et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations et la réduction des taux d'imposition marginaux élevés, afin de rendre le travail financièrement attrayant et de garantir des niveaux de protection sociale appropriés.

Avec un budget d'environ soixante milliards d'euros pour la période 2000-2006, dont neuf milliards destinés à l'inclusion sociale, le Fonds social européen (FSE) et l'initiative communautaire EQUAL encouragent les États membres et les aident à rendre leurs politiques plus actives. Au cours de la prochaine période de programmation, le FSE, auquel les principes d'EQUAL seront intégrés, continuera de soutenir les parcours d'insertion professionnelle des personnes défavorisées.

1.3 Réalisations et défis nouveaux

Malgré la variété de leurs systèmes de sécurité sociale, tous les pays européens sont confrontés au défi que pose l'adaptation de leurs stratégies en vue d'améliorer la performance de leurs économies. L'insertion professionnelle est l'objectif clé: un emploi constitue pour beaucoup de personnes le principal rempart contre l'exclusion sociale, et c'est la seule mesure qui sera rentable à long terme. Toutefois, pour que cette insertion soit une vraie réussite, l'emploi doit être rémunérateur tant pour les travailleurs que pour les entreprises. Pour être efficaces, les politiques visant à rendre le travail rémunérateur doivent trouver un équilibre adéquat dans ce «casse-tête triangulaire»: renforcer les incitations au travail, atténuer la pauvreté et éviter des coûts budgétaires insoutenables¹².

Mais il faut également garder à l'esprit qu'en plus de soutenir le niveau de revenu, surtout en période de récession, les systèmes de protection sociale peuvent également contribuer à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et y parviennent effectivement s'ils sont conçus et mis en place de manière appropriée: grâce à un filet de sécurité sociale efficace, il est possible d'introduire davantage de flexibilité dans les contrats de travail et de rendre la recherche d'emploi plus efficace. L'absence – ou l'affaiblissement – du système de protection sociale pourrait nuire à l'efficacité de l'allocation des ressources.

Les systèmes de protection sociale nécessitent une conception judicieuse: en effet, si les différents aspects de la protection sociale ne se complètent pas mutuellement, ils se substituent les uns aux autres, et des répercussions non voulues peuvent s'ensuivre. Des

¹¹ Voir les «lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2005-2008)», JO L 205 du 6.8.2005, p. 21.

¹² Voir COM(2003) 842 du 30 décembre 2003.

désavantages multiples produisant une exclusion à facettes multiples, il est probable qu'en réalité, le manque d'intégration des politiques entraîne encore de plus grandes pertes d'efficacité, et ce sont les membres les plus vulnérables de la société qui risquent le plus d'en payer les frais. Il n'existe aucune formule qui puisse être appliquée invariablement dans tous les pays: il est donc inévitable de faire des compromis. Des prestations octroyées sous condition de ressources peuvent avoir des effets indésirables sur l'offre de main-d'œuvre et, si ce risque peut être réduit par des prestations liées à l'exercice d'un emploi, elles dépendent de l'existence de possibilités d'emploi à bas salaire, qui ne vont pas nécessairement de soi. Des prestations universelles ont une incidence sur le revenu, mais elles ne faussent pas en soi le choix de s'engager dans une activité professionnelle. Pour certaines personnes, en fin de compte, la reprise d'un travail ne sera pas une alternative viable.

Certes, les considérations touchant aux finances publiques revêtiront toujours une importance cruciale dans la décision de mise en application ou de renforcement de l'un ou l'autre régime d'aide sociale; néanmoins, il faut également se rappeler que l'absence ou l'insuffisance de régimes d'aide au revenu et de RM doit être mise en balance avec la demande accrue qui pèserait probablement sur d'autres programmes sociaux (comme les allocations familiales), appelés à assumer une partie de la charge d'allègement de la pauvreté, et avec les coûts sociaux et économiques liés à la détérioration de la santé et l'aggravation de la criminalité¹³.

Il ressort des comparaisons entre États membres que la conception et les modalités d'application spécifiques des services d'aide sociale et en particulier des régimes de RM déterminent très largement leur efficacité. L'existence d'un cadre légal ne suffit pas à garantir que toutes les personnes qui en ont vraiment besoin bénéficient des prestations auxquelles elles ont droit, et cela est particulièrement vrai pour la protection du revenu minimum et l'aide à l'insertion professionnelle. L'efficacité des régimes de RM est réellement préoccupante, car une proportion significative des personnes visées par ces régimes peuvent ne pas en bénéficier dans la pratique, soit parce qu'elles ne font pas valoir leurs droits, soit pour quelque autre raison (non respect des règles d'éligibilité, calcul erroné des montants, retards de paiement, sanctions et suspensions, déductions appliquées aux prestations pour le remboursement direct de dettes)¹⁴. Le risque existe également que des prestations d'aide sociale soient versées à des personnes qui n'en ont pas besoin, en raison d'un mauvais ciblage du régime. Les fraudes et abus suscitent aussi de vives inquiétudes parmi les autorités compétentes et justifient l'attention croissante portée aux mécanismes de prévention, de vérification, de détection, de suivi et de contrôle. Ces inquiétudes ont constitué un puissant moteur pour le renforcement de la décentralisation de la mise en application des régimes.

En ce qui concerne l'objectif de l'insertion professionnelle des plus vulnérables, les éléments dont on dispose sont mitigés, mais ils donnent néanmoins l'impression que des progrès sont possibles et que les bonnes pratiques peuvent apporter de nombreux enseignements. Si l'on examine le rôle des instruments de RM, la recherche indique que leur interaction avec des politiques d'activation bien conçues peut produire des effets positifs sur l'emploi, que la formation professionnelle dans les entreprises privées ou les mesures d'activation se rapprochant du travail ordinaire constituent l'approche la plus prometteuse, et que les jeunes et

¹³ Fouarge, Didier, «*The costs of non-social policy*», Rapport pour DG EMPL, 2003.

¹⁴ Selon une étude récente portant sur 13 États membres de l'UE et fondée sur les chiffres de revenus de la période 1993-1997, une proportion comprise entre 2 et 13% de la population des pays en question a vécu à un moment donné au-dessous du niveau du revenu minimum national (plus ou moins) garanti. (Voir Nicaise, I. et al.: (2004) «*Gaps, traps and springboards in European minimum income systems*» HIVA (Université catholique de Louvain) et CRSP (Loughborough University), 134 pp.).

les personnes ayant moins de problèmes sociaux sont ceux qui ont le plus de chances d'en bénéficier. Les avantages de telles mesures d'activation ne doivent pas se mesurer uniquement à leurs effets immédiats sur l'emploi. Ces mesures peuvent également aider les gens à combattre leur isolement social, à développer leur estime de soi et à adopter une attitude plus positive envers le travail et la société. Une moindre attention a par ailleurs été accordée aux possibilités appropriées d'accès aux services sociaux, qui constituent pourtant un préalable fondamental de la disponibilité à travailler.

Pour résumer, les éléments dont on dispose plaident en faveur d'un dosage politique général associant trois éléments: (i) un lien avec le marché du travail, sous la forme d'offres d'emploi ou d'une formation professionnelle; (ii) une aide au revenu d'un niveau suffisant pour vivre dans la dignité; et (iii) un meilleur accès à des services susceptibles d'éliminer certains obstacles auxquels certaines personnes et leurs familles sont confrontées pour s'intégrer dans la société, favorisant ainsi leur réinsertion professionnelle (par différents moyens comme l'orientation, les soins de santé, la garde d'enfants, l'apprentissage tout au long de la vie pour remédier aux lacunes de formation, la formation en informatique pour aider les travailleurs potentiels, y compris les personnes handicapées, la mise à profit des nouvelles technologies et une organisation plus flexible du travail, la réadaptation psychologique et sociale). Une telle démarche peut être appelée *inclusion active*. Pour renforcer l'action menée dans ce domaine et créer les conditions d'un progrès réel dans l'enracinement de la pauvreté et de l'exclusion, il est fondamental que ces différents volets soient reliés entre eux. Faute d'une action en faveur de l'insertion professionnelle, les régimes de RM risquent d'enfermer les allocataires dans la pauvreté et la dépendance de longue durée vis-à-vis de l'aide sociale. Sans une aide au revenu appropriée, les programmes ou les politiques actives du marché du travail risquent de ne pas pouvoir éviter l'extension de la pauvreté et dissuader les gens de rechercher des moyens de subsistance immédiats par des moyens irréguliers. En l'absence de mesures d'aide sociale, les règles d'activation risquent d'être appliquées de manière aveugle et donc inefficace, sans tenir dûment compte des besoins particuliers des personnes défavorisées (mères célibataires, voyageurs et Roms, personnes en mauvaise santé ou souffrant de troubles psychologiques). Enfin, pour que de telles politiques soient crédibles et recueillent l'adhésion du public, il est essentiel que leur budget soit établi avec soin, qu'elles ne mettent pas en péril la viabilité financière à moyen terme et qu'elles présentent un bon rapport coût/efficacité à long terme.

2. ORIENTATIONS POSSIBLES D'UNE ACTION COMPLÉMENTAIRE A L'ÉCHELON DE L'UNION

2.1. Le défi

Les États membres, avec le soutien actif que l'Union européenne leur a apporté au travers des recommandations du Conseil, de la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale, de la stratégie européenne pour l'emploi et du Fonds social européen, ont progressé tant dans l'extension des mécanismes d'assistance de base que dans la promotion de l'accès des plus vulnérables au marché du travail. Néanmoins, la persistance d'un grand nombre de personnes menacées de pauvreté et exclues du marché du travail représente un défi incontournable par rapport à l'objectif de cohésion sociale inscrit dans le traité sur l'UE. Il est en outre essentiel que les personnes qui sont en marge du marché du travail, y compris les chômeurs de longue durée, s'y (ré)insèrent pour concrétiser l'objectif d'un taux d'emploi de 70% dans l'Union. Malgré la diversité des situations et des politiques dans l'Union européenne, une action au niveau communautaire, par exemple sous forme d'établissement de principes communs, de prescriptions de base ou d'autres moyens renforçant les recommandations de 1992, pourrait

dès lors apporter une valeur ajoutée aux efforts déployés par les États membres, en donnant des orientations ou en établissant un cadre commun d'analyse pour comparer et évaluer les réalisations ainsi que les moyens d'action.

2.2. La consultation

Conformément à l'article 138 du traité, qui énonce les conditions à respecter pour formuler des propositions dans le domaine de la politique sociale, la présente communication a pour objet de lancer une consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire sur les lignes directrices exposées au paragraphe 2.3 ci-dessous. Compte tenu du thème abordé, cette consultation sera élargie aux autorités publiques à tous les niveaux, en raison de leur responsabilité fondamentale en matière de conception, de financement et d'administration des politiques d'insertion des exclus, ainsi qu'aux organisations de la société civile qui veillent aux intérêts des personnes visées par les régimes en question et/ou qui offrent à celles-ci des services complémentaires.

Dans le même temps, la communication est adressée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

2.3. Les lignes directrices

Dans le but d'esquisser les orientations que pourraient suivre les actions futures menées par l'Union à l'appui des politiques nationales visant à favoriser une insertion plus efficace des exclus du marché du travail, la Commission invite les partenaires sociaux, les autorités publiques et les autres parties intéressées de la société civile à donner leur avis sur les questions ci-dessous.

- (1) Face au défi que représente pour les États membres l'enjeu de l'inclusion sociale, et en particulier l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail, une action complémentaire est-elle nécessaire à l'échelon de l'Union? Dans l'affirmative, quels sont les moyens les plus utiles par lesquels l'Union pourrait compléter et appuyer l'action nationale?
- (2) Comment l'Union peut-elle s'appuyer sur les éléments communs convenus dans la recommandation de 1992 pour promouvoir les droits des exclus et l'accès aux services nécessaires à leur insertion, compte tenu des innovations intervenues depuis lors?
- (3) Une action à l'échelon de l'Union peut-elle être justifiée sur la base de l'article 137, point 1. h)? Dans ce contexte, les aspects touchant à l'activation et à l'accès au marché du travail pourraient-ils faire l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux?

2.4. Les prochaines étapes

La présente communication est la première étape du processus de consultation. En ce qui concerne les partenaires sociaux au niveau de l'UE, elle lance le processus de consultation prévu à l'article 138, paragraphe 2, du traité. Les partenaires sociaux sont invités à donner leur avis sur les questions posées au paragraphe 2.3. Pour permettre la participation des autres institutions et organisations intéressées à l'échelon de l'UE et sur le plan national, la communication sera publiée sur le site internet de la direction générale de l'emploi et des

affaires sociales (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_fr.html).
Toutes les parties intéressées peuvent formuler leurs commentaires ou suggestions en les envoyant par courrier électronique à l'adresse suivante uniquement: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Les commentaires doivent nous parvenir au plus tard le [date d'adoption + 10 semaines]. La Commission procédera à un examen détaillé des contributions reçues et rendra publiques ses conclusions, sur la base desquelles elle pourra passer à la seconde phase de consultation prévue à l'article 138, paragraphe 3.